SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 3 minutos)

-De acuerdo con el artículo 151 del Reglamento de la Cámara de Senadores, corresponde designar al Vicepresidente de la Comisión que, según tengo entendido, deberá ser del Frente Amplio.

SEÑOR COURIEL.- En virtud de que el Frente Amplio llegó a un consenso, se propone como Vicepresidente de la Comisión de Hacienda al señor Senador Rubio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la propuesta del señor Senador.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Se solicita la voluntad afirmativa de los integrantes de la Comisión para devolver el proyecto de ley sobre Lavado de Activos y Crimen Organizado, que ya cuenta con la aprobación de la Cámara de Representantes y que, según me informa Secretaría, en función de lo que se desprende de su contenido, notoriamente debe ser analizado por la Comisión de Constitución y Legislación.

Corresponde, entonces, devolver a la Mesa el proyecto de ley para que lo derive, a su vez, a la Comisión de Constitución y Legislación.

Se va a votar.

(Se vota:)

-5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

A continuación, se pasa a considerar el siguiente punto del Orden del Día: "NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO. Ajustes. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Carpeta Nº 778/2012. Distribuido Nº 1229/2012".

A tales efectos, la Comisión tiene el agrado de recibir al economista Javier de Haedo, que ha sido especialmente invitado a efectos de conocer su opinión sobre el proyecto de ley a estudio. Es de interés de la Comisión conocer la opinión de un especialista en la materia -como sin duda lo es el invitado- por lo que agradecemos que el economista Javier de Haedo haya respondido afirmativamente a nuestra invitación.

SEÑOR DE HAEDO.- Es un gusto para mí concurrir a la Comisión a fin de compartir algunas reflexiones sobre este proyecto de ley. Si bien he estudiado el Comparativo que se ha repartido, me voy a referir, específicamente, al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes.

El enfoque que voy a ofrecer es el de un economista -por lo que no me pidan que realice un análisis de técnica o legislación tributaria- concentrándome en cuatro grandes aspectos que considero interesantes sobre las modificaciones y ajustes marginales que se efectuaron a un sistema que fue reformado hace cinco años.

Una de las preguntas que surgen cuando se observan cambios sucesivos en materia tributaria es si son coherentes con el sistema vigente y, en particular, con la reforma llevada a cabo hace relativamente pocos años. Esto es relevante porque a veces, como ocurrió recientemente, se hacen modificaciones que no son coherentes con la reforma.

La segunda pregunta que me hice al leer el documento, y a los efectos de orientar mi análisis, es la siguiente. ¿Estos ajustes y modificaciones son neutrales desde el punto fiscal o implican una mayor recaudación o, acaso, más pérdida de recaudación? Sin hacer cálculos, el olfato me indica que esto no tiene un propósito fiscal; el fin es cualitativo y no cuantitativo porque se realizan modificaciones que suman y restan y, a la larga, seguramente tiendan a cero. Desde ese punto de vista, estimo que no hay consideraciones fiscales involucradas.

Otro aspecto que quiero mencionar es que se utiliza al sistema tributario como un instrumento para la formalización de la economía a través de una mayor bancarización. Creo que es bueno porque, además de que este proceso -que ya lleva varios años- es concomitante con el buen desempeño de la economía, se utilizan medios de pago más seguros. En ese sentido, en la prensa hemos visto una discusión a nivel político que sobre los famosos dos puntos del IVA que se había prometido disminuir, que ahora se bajan con un carácter selectivo para aquellas transacciones que se realizan de manera electrónica o a través de tarjetas. Si bien se pierde una recaudación muy grande al bajar dos puntos del IVA, es una idea interesante y vale la pena explorar su uso de manera selectiva para que haya una mayor formalización. De hecho, la única experiencia que tenemos en ese sentido es la de los restaurantes, que devuelven una parte importante del IVA cuando el usuario paga con tarjeta, lo que me parece que contribuyó a una mayor formalización en ese sector.

El tercer punto que quiero mencionar, antes de ingresar al articulado, es el equilibrio que se mantiene entre el IRPF y el IASS. Como economista, y sin pretender ingresar a un análisis jurídico ni a las resoluciones judiciales, considero que en este caso el IASS es, lisa y llanamente, IRPF. En lo que a mí respecta, coincido plenamente con el diseño inicial del sistema en la reforma que se hizo. Luego, por razones jurídicas se modificó el nombre y se cambiaron algunos aspectos para que no fueran idénticos, pero las rentas por jubilación y pensión lo son tanto como las provenientes del capital y nunca entendí por qué se desglosó con un nombre distinto.

En ese sentido, me parece muy razonable que este proyecto de ley introduzca cambios paralelos y simétricos en los dos impuestos.

Por último, hay una modificación en el impuesto que grava las ventas de semovientes, porque históricamente fue del 3%, pero desde hace unos cuantos años pasó a ser del 1%. En esta oportunidad, se recurre al crédito fiscal, un instrumento burocrático molesto. Anteriormente, cuando se redujo el impuesto del 3% al 1%, se establecieron partidas presupuestales para las Intendencias en sustitución del impuesto que se derogaba o reducía parcialmente. Creo que eso es muy bueno. Actualmente, encontramos que una proporción altísima de los ingresos de las Intendencias provienen del Gobierno Central, ya sea por coparticipación o por rentas afectadas. Seguramente, se habrá querido evitar ir más a fondo en ese aspecto.

En este caso, creo que era marginal el *quantum* involucrado, por lo que habría resultado mucho más cómodo para los productores que no existiera -durante un tiempo fui contribuyente de ese impuesto- y que diferentes oficinas del sector público se arreglaran entre ellas.

En cuanto al articulado en sí, voy a concentrarme en el artículo 3º, que refiere al IRPF, sobre el que haré algunos comentarios.

Es evidente que si se hace uso de la facultad que se está pidiendo por parte del Poder Ejecutivo, el primer tramo gravado con la tasa del 10% está condenado a desaparecer en tres años. En la actualidad es de 7 BPC por mes; cuando llegue a 10 BPC no existirá más el tramo del 10%. Eso no está bien ni mal; simplemente, quiero decir que es así.

Lo propio sucede con el tramo comprendido por una tasa del 15%; si esa facultad se siguiera extendiendo en el futuro, también dejaría de existir y, de esa forma, la mínima tasa con la que se entraría a gravar sería para la franja del 15% o del 20%.

También se introduce una nueva tasa máxima del 30%. Considero que esto no está bien ni mal; quienes estén de acuerdo con el impuesto sostendrán que está bien. En lo personal, no tengo una

opinión que dar al respecto; simplemente, pienso que se trata de un impuesto coherente dentro de algo que ya existe.

Lo que sí me parece incoherente -creo que podría aprovecharse esta oportunidad para cambiarla- es la tasa del 22%, porque rompe la vista. En lo personal, soy aficionado a los números y estoy acostumbrado a ver múltiplos de cinco. Entonces, me parece que tener una cifra terminada en dos, en vez de cero o cinco, no es muy prolijo. Se podría consultar al Poder Ejecutivo para dejar sin efecto esa tasa y para que no se pierda recaudación, repartiéndola entre la del 20% y la del 25%, pero reitero que es un tema menor.

El artículo 4º introduce la facultad a la que recién hacíamos referencia.

El artículo 10 del proyecto de ley agrega, al Título 10 del Texto Ordenado 1996, el artículo 87, por el que se faculta al Poder Ejecutivo a reducir en hasta dos puntos porcentuales la tasa del Impuesto al Valor Agregado cuando se utilicen tarjetas de débito, crédito u otros instrumentos. También agrega el artículo 88, que se enfoca en las tarjetas de débito Uruguay Social, facultando al Poder Ejecutivo a extender la reducción del impuesto a todas las adquisiciones efectuadas con otros ingresos, incluso los que no son parte de esas tarjetas, siempre que se utilicen los referidos instrumentos electrónicos como elementos de control.

En el artículo 10 de este proyecto de ley también se aborda lo relativo al IASS.

Como mencionaba anteriormente, considero que es coherente y razonable incluir esto si se hace lo otro, porque se trata de dos impuestos con nombres diferentes pero que gravan lo mismo.

Por último, se propone la derogación del impuesto que grava las ventas de semovientes creado por la Ley Nº 12.700, de 4 de febrero de 1960. Como decíamos, si bien se podría pedir que se derogue totalmente y se sustituya por una renta afectada o por una partida presupuestal fijada por el Gobierno Central, eso sería exacerbar una situación que ya es incómoda. Me imagino que para los Intendentes no debe ser grato tener casi el 70% de sus ingresos provenientes del Gobierno porque en el futuro se puede llegar a ser rehén del Gobierno Central, tal como sabemos que sucede en otros países cuando dicha tendencia en materia de ingresos es muy exacerbada.

Esos son los comentarios iniciales que me merece el proyecto de ley.

SEÑOR COURIEL.- Ante todo, quiero agradecer la presencia del economista Javier de Haedo ya que, sin duda, su exposición nos ayuda a profundizar y comprender mejor las características del proyecto de ley que viene del Poder Ejecutivo.

Entiendo que en lo referente al IVA la rebaja se va a realizar en base a quien paga con tarjetas de crédito o de débito; sin embargo, las tarjetas no tienen uso universal, no todos las usan. Los sectores de menores ingresos van a recibir una tarjeta que será otorgada por el Poder Ejecutivo. Entonces, si bien es cierto que los sectores de más altos ingresos pueden estar acostumbrados a usar tarjetas, es casi seguro que hay un número elevado de población -incluso de capas medias o de sectores obreros- que no lo está. Por lo tanto, me gustaría escuchar la opinión del economista de Haedo a los efectos de ver cómo se puede subsanar este aspecto y universalizar la rebaja del 2%. Es más, en determinado momento -no estoy seguro de esto- hubo críticas al propio Impuesto a la Renta de las Personas Físicas porque afectaba a sectores de capas medias. Según entiendo, la rebaja del 2% de IVA debería ayudar a esas capas medias pero, si no están acostumbrados a usar tarjetas, ¿cómo hacerlo?

SEÑOR DE HAEDO.- Me parece que hay un tema que ni el señor Senador Couriel ni yo sabemos y tiene que ver con la cantidad de plástico en circulación, aunque ese es un dato que la Comisión podría conseguir. En general, cuando uno piensa en tarjetas de crédito o de débito, lo asocia con poder adquisitivo alto y eso no es tan así ya que, de hecho, desde hace unos cuantos años existe un sello de tarjetas muy popular. Insisto en que esa pregunta se respondería con información, que está totalmente disponible; sería bueno saber la cantidad de plásticos existentes y tener una estimación sobre la

cantidad de usuarios de tarjetas. No olvidemos que es bastante común que haya muchos plásticos en poder de un único titular.

Por otro lado, aun si esto no dejara satisfecho al señor Senador Couriel, porque llegue a la conclusión de que puede existir una fracción importante de la población que aún no dispone de ese medio de pago, creo que esta iniciativa empieza a innovar y profundizar en un camino que es sano para la sociedad. En momentos en que la seguridad es muy compleja -incluso en medios de transporte se busca sustituir el efectivo por medios de pago de estas características- creo que es necesario generar incentivos para que la población cambie el dinero en efectivo por otros medios de pago. En Uruguay, a diferencia de otros países de la región, está muy arraigada la costumbre de usar efectivo. Los señores Senadores recordarán que en Brasil, hace veinte, treinta o cuarenta años ya se utilizaba la famosa *caderneta*, que es la chequera, y estaba mucho más extendida que en Uruguay.

Me parece muy bueno el propósito del Poder Ejecutivo de generar incentivos para que se bancarice la población. Cabe destacar que "bancarizar" no quiere decir dar de ganar a los bancos o sacarle recursos a los pobres o a la clase media sino, en todo caso, una tendencia moderna, global, que permite utilizar medios alternativos a los tradicionales para el bienestar y confort de la población. En ese sentido, sabemos que comienzo requieren las cosas o que se hace camino al andar. La experiencia con los restaurantes fue positiva, y este proyecto de ley significa ir por lo mismo. Además, sería bueno buscar otros mecanismos para incentivar un mayor uso de estos medios de pago.

Esta es mi opinión, señor Presidente.

SEÑOR TAJAM.- En primer lugar deseo darle la bienvenida al economista de Haedo y agradecer sus comentarios sobre esta iniciativa.

En principio estaríamos de acuerdo en que si miramos estos ajustes con un propósito fiscal, veremos que no tienen gran trascendencia y que su carácter es mayormente cualitativo, no tan cuantitativo, haciendo énfasis en la formalización. Esto, en términos globales. Ahora bien, hay cambios que afectan determinados niveles de ingresos en los que se da una combinación del aumento del monto no imponible y una nueva franja del 30%, por lo que me gustaría saber si en su opinión ello contribuye a una mayor equidad en el financiamiento del presupuesto público, que es otro de los objetivos permanentes de la reforma tributaria.

SEÑOR DE HAEDO.- Efectivamente. Más allá del gusto que se tenga por este impuesto, es evidente que el aumento del mínimo no imponible, o la creación de un nuevo tramo con una tasa máxima más alta, va en esa dirección.

Justamente, el día lunes publiqué en el suplemento de *Economía* y *Mercado* del diario *El País* una columna analizando la distribución de los recursos públicos. En última instancia, en 2007 se introdujo este impuesto en sustitución del IRPF y de otros impuestos menores, sin que implicara un aumento de la recaudación neta para el fisco. Se trató de un cambio cualitativo que buscó dotar al sistema de una equidad mayor a la existente antes de su introducción y, efectivamente, los cambios que menciona el señor Senador van en esa dirección. A mi entender, grosso modo, este impuesto grava a un sexto de las personas, -entre activos y pasivos- con mayores ingresos, por lo que el aumento progresivo del mínimo no imponible va en esa dirección.

Por otro lado, sí creo que es muy útil que se establezca, no como una facultad, sino como una obligación del Poder Ejecutivo, el corregir anualmente o periódicamente el mínimo no imponible. Digo esto porque hemos visto un aumento muy grande del salario real en los últimos años, del ingreso de los hogares por encima de la inflación y, como la BPC se ajusta básicamente por el Índice de Precios al Consumo, cada vez más un mayor número de personas pasaría a pagar este impuesto superando el mínimo no imponible. Pienso que, en el fondo, el motivo por el cual se pide esta facultad es para acompañar esto, y por eso entiendo que más que una facultad debería ser algo taxativo.

SEÑOR MICHELINI.- Considero que tal vez al modificar la BPC, no solo modifiquemos el monto imponible. Entonces, no estoy seguro de si habría que hacerlo taxativamente u otorgar la facultad e ir generando un aprendizaje al respecto.

SEÑOR DE HAEDO.- Justamente, el argumento del señor Senador Michelini afirma lo que he manifestado. Como la BPC es una unidad de medida o cuenta que también afecta a otros impuestos y se ajusta por IPC, al gravar las rentas que suben más que la inflación, el aumento del mínimo no imponible deberá ser mayor para acompañar la evolución del ingreso.

SEÑOR MICHELINI.- Pero puede suceder que esté tocando las franjas más bajas que están exoneradas y que, al aumentar este porcentaje, comienzan a tributar, y exonerando otro tipo de rentas que no están vinculadas al trabajo.

SEÑOR DE HAEDO.- El mínimo no imponible grava las rentas de trabajo, es decir que si no acompaña el ingreso de los hogares, cada vez más gente va a estar tributando un impuesto porque su ingreso sube más rápido que el mínimo no imponible. Comparto el enfoque del señor Senador en el sentido de que no sería conveniente distorsionar la Base de Prestaciones y Contribuciones -esto se puede dar si se tocan otras cosas también, tal como antes sucedía con el sueldo mínimo nacional- sino que conviene ajustar el mínimo no imponible.

SEÑOR ABREU.- Quiero hacer una pregunta de carácter general.

El economista de Haedo señalaba -y creo que, obviamente, es así- que el propósito de la reforma es de carácter cualitativo y no cuantitativo y que habría más una tendencia a la neutralidad o, por lo menos, a no tener modificaciones sustanciales. Dicho esto, me gustaría conocer la opinión del economista sobre el porcentaje de la presión tributaria existente en el Uruguay y cuál le parece que sea el adecuado, no en función de una realidad como la actual, sino de una visión a mediano plazo con cierta prudencia, es decir una proyección de cuál es el porcentaje adecuado o el actual de la presión tributaria respecto del Producto Bruto.

SEÑOR DE HAEDO.- Es una pregunta muy difícil porque hay impuestos explícitos e implícitos; hay intervenciones del Estado que operan al mismo tiempo como un impuesto y un subsidio y hay impuestos recaudados por el Gobierno Central y el BPS y otros por los Gobiernos Departamentales. Si uno ve los números estrictamente de los impuestos explícitos tenemos información sobre el Gobierno Central y el BPS: fiscalmente se suma el resultado primario corriente de las empresas públicas lo que da una cifra del orden del 27% o 28% del Producto, según los años porque ese resultado primario corriente es muy volátil en función de lo que pasa básicamente con UTE y ANCAP, pues el año pasado la cifra llegó al 28,9% del Producto. Cabe aclarar que acá no estamos sumando toda la recaudación de tributos municipales o departamentales que, por lo menos, debe ser 2,5 o 3 puntos más. Entonces, diría, que el total de impuestos explícitos que pagamos los uruguayos debe andar por el 32% incluido el superávit de las empresas públicas que, a pesar de no ser un impuesto explícito, se considera y se suma en las cuentas como resultado fiscal. Este es el dato objetivo aunque, después, podríamos entrar a hilar más fino y considerar el impuesto inflacionario que antes era muy grande y ahora es más pequeño, menos del 1% del Producto. También podríamos ingresar en otras consideraciones como las que están implícitas en la política comercial, pero no viene al caso.

Reitero que este es el dato objetivo: 29% del sector público no financiero y 2 a 3 puntos más de las Intendencias. Con respecto a la pregunta sobre cuál es la presión tributaria adecuada, óptima o ideal, no puedo responderla porque estaría ingresando en consideraciones que exceden enormemente mi capacidad en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero preguntarle al economista de Haedo qué opinión le merece el artículo 1º del proyecto donde aparentemente se consagra un régimen de excepción para el capital mobiliario de personas físicas que no residen en el país, pero que podrían adquirir esa residencia que denominan como fiscal.

SEÑOR DE HAEDO.- Prefiero no opinar sobre el tema. Lo primero que dije en esta reunión fue que podía opinar sobre lo que sabía, lo que he estudiado, que son temas relacionados con los efectos económicos, pero esto tiene que ver con legislación y técnica tributaria y, a ese respecto, no me siento con capacidad para brindar una opinión a los miembros de esta Comisión.

SEÑOR COURIEL.- El economista de Haedo decía que estos son ajustes marginales a la reforma tributaria. Cuando se planteó la reforma tributaria en el año 2007 se dijo que sería una reforma dinámica, que tendría modificaciones y esta es una demostración de ese dinamismo.

Hay un tema que no está en la reforma y sobre el que le quiero preguntar -en alguna oportunidad ya lo hemos conversado- al economista. En los últimos años, la economía uruguaya se ha visto favorecida por muy altos precios internacionales de los productos de exportación, lo que, sin duda, redunda en más ingresos para el país y un mayor crecimiento. Uno puede entender que algunos sectores hayan recibido mayores ganancias por ese aumento de los precios internacionales. Si las mayores ganancias son fruto de innovaciones, inversiones, cambios tecnológicos o derivan del aumento de la productividad, muy bien, pero esto es una especie de renta que se recibe como consecuencia del aumento del precio internacional. A veces, uno piensa que ese aumento de los precios internacionales también debería contribuir a que el Estado pudiera recibir una parte de esa mejora para redistribuirla a través del gasto social. Me gustaría saber qué haría el economista Javier de Haedo frente a una situación de esta naturaleza. ¿Dejaría que la cadena del sector exportador se quedara con todos esos ingresos o buscaría algún mecanismo para que el Estado pudiera recibir algún impuesto o aumentaría los impuestos existentes a efectos de lograr una mayor equidad sobre esa base?

SEÑOR DE HAEDO.- Ha habido un aumento de los precios internacionales de los productos en nuestro país, así como un incremento de la cantidad producida de esos bienes por innovación, cambios tecnológicos, fuertes inversiones y un gran aumento de la productividad. Asimismo, los números muestran que, además del aumento del ingreso de esas empresas, ha habido un incremento muy importante de sus costos. De hecho, si uno hace el ejercicio de tomar -personalmente lo hice los otros días- el precio de las *commodities* relevantes para Uruguay o nuestro precio de exportación que elabora la Cámara de Industrias -se puede utilizar el índice que los señores Senadores quieran- que está en dólares, multiplicarlo por el tipo de cambio y dividirlo por el IPC o el Índice Medio de Salarios verá que, en realidad, no ha subido, sino bajado. Con relación a los precios de las *commodities,* que han subido en sí mismos, si analizamos lo que el productor recibe, notaremos que han subido menos que sus costos en dólares.

SEÑOR COURIEL.- ¿Qué período ha considerado? Planteo esta pregunta porque realicé el cálculo y sobre la base del año 2004, sube. Por eso, pregunto al economista qué período tomó para demostrar que baja.

SEÑOR DE HAEDO.- Tomar períodos base a veces es complicado porque las bases pueden ser arbitrarias. Uno puede tomar un año y llegar a una conclusión, y tomar otro y obtener otra. Lo que advierto es una tendencia en todo este proceso de crecimiento de las *commodities* en la década pasada y lo que ha transcurrido de la presente, con las oscilaciones que hubo en el segundo semestre de 2008 y en el segundo semestre de 2011. Si uno realiza el cálculo para Brasil, dará lo mismo; se observará que hoy, en términos de mercado interno, los precios de las *commodities* están por debajo de los máximos anteriores. No podría precisar qué período base tomé porque no lo recuerdo, pero entiendo que, como tendencia, esto es inequívoco. No hay que observar solo un lado del balance porque, si bien los ingresos en dólares subieron mucho, los costos en dólares también aumentaron. Lo mismo sucede a nivel de la familia tipo uruguaya: en los años 2003, 2004 y 2005 a la fecha su ingreso en dólares aumentó muchísimo, pero su presupuesto mensual en dólares también se incrementó. Nos hemos encarecido muchísimo en dólares y, si el señor Senador Couriel lo recuerda de las conversaciones que de vez en cuando tenemos como colegas, coincidimos en el atraso cambiario importante que hay en este momento en la economía uruguaya.

SEÑOR COURIEL.- Aprovechando la presencia del economista de Haedo, voy a hacer una última pregunta que nada tiene que ver con el proyecto de ley que estamos considerando. Hay un tema que me preocupa y en el que recientemente se ha hecho una modificación; me refiero a las excepciones fiscales para la promoción de inversiones. No sé si está al tanto de ello y si desea hacer algún comentario al respecto, pero personalmente en algún momento sentí que esas excepciones eran muy altas y ahora se han modificado. Me gustaría conocer su opinión sobre esto.

SEÑOR DE HAEDO.- Sinceramente no conozco el detalle de los cambios que se produjeron, pero en general el señor Senador Couriel y quien habla coincidimos plenamente, hasta tal punto que en alguna oportunidad en que integré el Senado -como suplente del señor Senador Larrañaga- realicé una

exposición al respecto en la cual cité al señor Senador Couriel y a mi colega, el economista Michele Santo. A mi modo de ver, la renuncia fiscal que existía era excesiva -no sé si con los nuevos cambios esto se mantiene; habrá que averiguarlo- sobre todo porque había análisis que probaban -creo que el BID fue el que hizo el análisis correspondiente- que el 78% de los proyectos se habrían realizado igual si no hubieran tenido ese subsidio. Creo que allí hay una fuente de recursos muy grande, de varios cientos de millones por año. Me da la impresión de que tenemos carencias por otro lado y se está "regalando" semejante cantidad de dinero a quien de todos modos haría una inversión; se está cortando muy grueso y debería hilarse más fino.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Esta opinión sería la misma si consideráramos la situación internacional existente? Todos somos conscientes de que parte de nuestra situación económica se basa en el impulso de las inversiones, o sea que si no se mantuvieran, nuestra situación económica no sería tan vigorosa. Repito mi pregunta: ¿esta sería su opinión dada la crisis internacional?

SEÑOR DE HAEDO.- Creo que las inversiones aumentaron especialmente en estos países por razones propias y ajenas. La tasa de interés internacional mínima de los últimos años ha llevado al capital a buscar nuevos horizontes en economías emergentes prolijas -no en otras- en las cuales se obtienen tasas de retorno mayores. El "viento a favor" es un factor externo que no depende de nosotros, mientras que ser prolijos sí y, en ese sentido, a diferencia de otros países, hemos captado inversiones. De hecho, la inversión extranjera directa en el Uruguay el año pasado, doce meses a setiembre, es casi el doble de la que captó Brasil en términos relativos al producto respectivo de cada país. En ese sentido, hay una tendencia mundial muy grande hacia esas inversiones. No sé si en la coyuntura actual es el momento oportuno para desmantelar el sistema o *aggiornarlo*, pero en todo caso queda en evidencia que se regaló mucho dinero durante mucho tiempo, cuando no era necesario hacerlo.

SEÑOR ABREU.- En la misma línea en que veníamos conversando y continuando con el tema tributario, destaco que el economista de Haedo decía que los costos internos, los llamados "no transables" -aclaro que no soy economista pero sigo el tema con atención- han subido en forma importante para los sectores productivos. En el caso de algunos de estos sectores, esos costos no pueden ser absorbidos por los precios internacionales, simplemente porque las grandes diferencias que existen en estos últimos se plantean en el sector de los primarios y no en las *commodities*. Lo cierto es que el sector industrial enfrenta una gran preocupación por la pérdida de competitividad que se genera, por un lado, por el aumento de los precios no transables y, por otro, por un dólar deprimido que no permite una retribución adecuada. Me gustaría que se hiciera una distinción en esa área, ya que la situación del sector industrial hoy se ve agravada por la dificultad de acceso al mercado, como consecuencia de una creciente filosofía proteccionista. Incluso, he visto que algunas empresas que cerraron y otras, que tienen grandes dificultades, se han beneficiado por la exoneración tributaria y, de alguna manera, viven con eso.

Quizás compartimos el criterio expuesto en lo que tiene que ver con el pasado, pero ahora planteo la interrogante de si con estas modificaciones tributarias no estaríamos aumentando los costos internos o los no transables de las industrias de exportación que dependen casi exclusivamente del tipo de cambio, más allá de los temas vinculados al acceso al mercado.

SEÑOR DE HAEDO.- Primero que nada, quiero decir que a mayor valor agregado a una actividad local, más serio es el problema de la competitividad. Por otro lado, hay un problema adicional propio de tiempos de crisis -llámese proteccionismo por la vía de restricciones cuantitativas, barreras no arancelarias o *guerra cambial*, como dicen en Brasil- pero las exoneraciones tributarias o la renuncia fiscal a que aludía el señor Senador Couriel refiere a nuevos proyectos. Imagino que una industria que está en dificultades y se debate entre la vida y la muerte por un tema de mercados, no estará pensando en invertir sino, en todo caso, en cómo atajar su situación, que es compleja. Siguiendo la línea del señor Senador Abreu, creo que para circunstancias como las que están enfrentando algunas industrias, corresponde hacer lo que los economistas llamamos "devaluación fiscal" -algo de esto percibí en las medidas que anunciaron días atrás los señores Ministros Kreimerman y Lorenzo- como forma de dar un paliativo a todo esto -lo mismo se hizo en el período de gobierno del Presidente Batlle, en la etapa final de la banda de flotación, cuando se adoptaron una serie de medidas específicas para los sectores complicados- sobre todo si se asume que el problema es transitorio. Está claro que si se trata de un problema permanente, esto no tiene sentido, pero si es transitorio no se puede dejar caer una industria o matar el *know how* que existe en ese sector y se permite hacer una devaluación fiscal

transitoria. A su vez, cuando el panorama se revierte, esto debe eliminarse porque ya no se necesita. Esto es lo que se recomienda para circunstancias como las que mencioné. La devaluación fiscal puede incluir, por ejemplo, una reducción selectiva de los aportes patronales a la seguridad social y otro tipo de medidas que la OMC no prohíbe.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del economista Javier de Haedo.

(Se retira de Sala el economista Javier de Haedo)

(Ingresa a Sala el economista Nelson Noya)

-Damos la bienvenida al economista Nelson Noya, a quien hemos invitado especialmente para conocer su opinión acerca del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo sobre el nuevo sistema tributario.

SEÑOR NOYA.- Agradezco la invitación y pido disculpas por llegar tarde.

Voy a tratar de realizar una breve introducción respecto de lo que, creo, es el núcleo de la iniciativa; me refiero a la rebaja de la tasa del IVA y a algunos otros cambios tributarios que provoca dicha modificación. Básicamente, se rebaja la tasa máxima en forma diferencial de acuerdo con el uso de ciertos medios de pago como, por ejemplo, las tarjetas.

Aclaro que no conozco estudios específicos para afirmar con cierta certidumbre cuáles podrían ser los efectos de este cambio. Por lo tanto, lo que voy a decir está basado en algunas cosas que se han visto en otros países y en ejemplos ocurridos en nuestra historia reciente. En síntesis, mis expresiones van a estar sujetas a esa salvedad, es decir que no son datos sólidos sino opiniones fundadas.

Por lo general, cuando vemos los cambios en la tributación nos preocupan dos o tres objetivos de política económica: la eficiencia, la equidad y en otro plano, de corto plazo, mediríamos los efectos estabilizadores automáticos que tiene cierta estructura tributaria. Es decir, qué tanto los cambios en la estructura tributaria van a modificar la recaudación a lo largo del ciclo económico. Para ser más claros podríamos decir que el denominado efecto estabilizador automático implica que, normalmente, mientras en las fases de baja de la actividad económica la recaudación disminuye -lo cual es correcto- sucede lo inverso en las fases de alza. Esto provoca, si el gasto se mantiene constante, un efecto estabilizador automático de la demanda en tanto el déficit fiscal sería mayor en las fases de baja, compensando así la caída que generalmente ocurre en la demanda del sector privado interno o externo, mientras que lo contrario ocurriría en las fases de alza. Es decir que habría un menor déficit fiscal o, incluso, un superávit.

El efecto estabilizador automático puede ser más o menos pronunciado según la estructura tributaria; por lo tanto, cabe también que nos cuestionemos en ese sentido. Las apreciaciones que voy a realizar a continuación serán en términos de eficiencia, de equidad y de estabilización automática -siguiendo ese orden- sobre estos cambios. De todos modos, estas modificaciones son menores; quizás nos estemos preocupando por algo muy pequeño con relación a los efectos significativos sobre el conjunto de la economía, dado los cambios planteados en las tasas.

Con respecto a la eficiencia, si comparamos la estructura tributaria uruguaya con el promedio del resto del mundo o con países de similar nivel de ingreso, podremos apreciar que se encuentra muy sesgada hacia los impuestos indirectos. Hay muy pocos países que tienen una tasa máxima del IVA tan concentrada o mayor que la nuestra. ¿Es deseable una tasa menor? Sí, en principio lo es por razones de eficiencia. Esta es una afirmación que se puede sostener en general. ¿Por qué? Porque una tasa muy alta de IVA -se debería ahondar en qué significa "alta", pero es el calificativo que le corresponde a Uruguay si lo comparamos internacionalmente- provoca un incentivo de actividades informales, una evasión en mayor medida porque el premio por hacerlo es más alto y otras consideraciones de similar

clase. Por su parte, una tasa menor, provocaría un incentivo más pequeño y, por ese lado, habría una ganancia en eficiencia.

En segundo lugar, tenemos el tema de la equidad que es donde, quizás -por la información disponible- la evaluación sea un poco más ambigua. Quiero aclarar que mi afirmación en este sentido va a estar muy condicionada por la implementación que realice el Poder Ejecutivo para expandir la cobertura de medios de pago plásticos, esto es, tarjetas de crédito y de débito, en un plazo determinado. Si observamos la experiencia de otros países, vemos que esa implementación difícilmente abarca a la población que está por debajo de la media en la distribución del ingreso, que en nuestro caso sería -si no me equivoco- la que está en el entorno de los $ 12.000 mensuales per cápita. Si esa experiencia se repite en el Uruguay -personalmente no veo por qué no va a ser así, por lo menos en el mediano o corto plazo, entendiendo por ello uno o dos años- inevitablemente la redistribución que provocaría la rebaja del IVA sería regresiva. Es cierto que, en parte, el proyecto compensa este hecho con una reducción más importante del IVA para los beneficiarios de Asignaciones Familiares o de algunos programas del MIDES, pero igualmente la afirmación sería válida en tanto que, del 10% más pobre de la población, no todos acceden a esos beneficios y, de todos modos, esos planes se enfocan en la población extremadamente pobre. Entonces, si contamos la población por deciles, de la más pobre a la más rica, la que se encuentra entre el 20% más pobre y la que se encuentra en un 50% de la distribución del ingreso, difícilmente va a tener acceso a cualquiera de las dos reducciones, por lo que es difícil hacer un juicio sintético a este respecto. Si introducimos un indicador de la desigualdad del ingreso, como el índice de Gini u otro, podemos obtener un cierto resultado pero si miramos el interior de esa distribución del ingreso, veremos diferencias de este impacto a nivel horizontal, sobre todo en los niveles bajos. Por lo tanto, en este caso habría una inequidad porque la medida de la rebaja del IVA impactaría de distinta manera en el consumo de individuos con iguales ingresos, salvo que tengan acceso a programas como el de Asignaciones Familiares.

Con respecto al tema del estabilizador automático se produce algo similar a lo que señalé sobre la eficiencia. En la medida en que un país tenga mayor peso en la tributación directa y menor peso en la tributación indirecta, el efecto del estabilizador automático sería más amplio, lo que es deseable porque, sin cambiar la política tributaria -y por la misma inercia de la política fiscal- ésta se transforma en más contracíclica.

En principio, el proyecto apuntaría a eso, con la reserva de que no creo -teniendo en cuenta los cambios que hay en la tributación directa- que estos estén totalmente compensados en el proyecto de ley. Hago esta aclaración porque los aumentos que hay, vía la introducción de una franja mayor en el IRPF, no creo que compensen la reducción en el IVA, aun cuando está condicionada a todos estos elementos que recién hemos mencionado.

Entonces, ahí queda planteada otra advertencia que sería bueno considerar como nota al pie. No tengo los datos como para evaluarlo, pero me parece que el proyecto, en general, va a implicar una reducción total de la tributación.

Si el Poder Ejecutivo dispone de cálculos -supongo que debe tenerlos- probablemente tenga en cuenta que la tributación va a continuar aumentando, pero eso es consecuencia del ciclo económico, ya que estamos en una fase de alza, y no porque la estructura tributaria esté siendo compensada. Con este proyecto de ley se está reduciendo una parte de la tributación directa y aumentando una parte de la tributación indirecta, pero el efecto que se busca no es compensar esas dos cosas. En los hechos, repito, creo que va a haber una compensación porque la recaudación va a seguir aumentando en virtud de que el nivel de actividades también continuará aumentando. En todo caso, ese es un efecto, en buena medida, del ciclo económico puesto que en los últimos años hemos estado por encima de la tendencia de crecimiento del Producto Interno Bruto.

Finalizaría aquí la introducción general, ya que me habían pedido una introducción breve. Por supuesto, estoy dispuesto a responder las preguntas que los señores Senadores deseen formular.

SEÑOR COURIEL.- En primer lugar, quiero agradecer al economista Noya por su presencia y por la información que está brindando a la Comisión de Hacienda del Senado.

La idea inicial era que los tres economistas estuvieran juntos, pero como el economista Notaro no podía llegar a tiempo, se realizó una división.

Por lo tanto, voy a reiterar las preguntas que formulara al economista de Haedo. Una de ellas es si considera positivo el hecho de que haya un fenómeno de bancarización.

La segunda es qué habría que hacer para poder acceder a la universalización de la rebaja del IVA porque, en los hechos, van a recibirla aquellos que tengan el plástico, es decir, la tarjeta de crédito correspondiente.

Si entendí correctamente al economista Noya, él hizo una apreciación con relación a que tal vez los cinco deciles de mayores ingresos estarían en condiciones de tener esa tarjeta de débito o de crédito.

SEÑOR NOYA.- No lo están hoy, pero sí, señor Senador.

SEÑOR COURIEL.- Lo pregunto a efectos de la versión taquigráfica.

SEÑOR NOYA.- De acuerdo, señor Senador.

SEÑOR COURIEL.- Y, por el otro lado, los dos deciles de menores ingresos recibirían la tarjeta correspondiente por parte del Poder Ejecutivo.

Entonces, podrían quedar tres deciles -el tercero, el cuarto y el quinto desde abajo hacia arriba- que no se verían beneficiados con esta medida.

El economista de Haedo respondió que sería muy importante saber cuántas tarjetas de crédito están en funcionamiento y que, por lo tanto, le resultaba difícil responder esta pregunta. De todos modos, señaló que la Comisión debería saber, es decir, preguntar y encontrar este dato.

Podemos hacer algunos supuestos; de alguna manera, el economista Noya los realizó.

Damos la bienvenida a la bancarización, pero nos preguntamos cómo hacemos para que pueda llegar en forma universal. Cuando se planteó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas nos encontramos con que sectores medios o asalariados se verían afectados por esta medida. Ahora podría ocurrir algo similar, dado que algunos sectores asalariados no se verían beneficiados con esta rebaja.

SEÑOR NOYA.- Ante todo, quiero hacer un par de aclaraciones, ya que me refería a la mitad superior de la distribución de los ingresos, es decir a los cinco deciles más ricos. Tampoco afirmé que hoy estén en condiciones, sino que potencialmente podrían estar en esa situación, de acuerdo con lo que se ha dicho en la prensa o con lo que de forma muy sintética he notado que ocurre en nuestro país. Se trata de una estimación grosera.

Estoy de acuerdo con el economista de Haedo en cuanto a que no se dispone de información sólida para saber la cantidad de tarjetas de crédito y de débito existentes en plaza, aunque el Poder Ejecutivo podría disponer de esa información. Es más -o peor aún- no sé si la información estará disponible en función de la distribución del ingreso, es decir, a quiénes pertenecen esas tarjetas. Los únicos datos a los que se puede acceder es una encuesta de gastos de hogares que se hizo en el año 2005 -no recuerdo exactamente el año- pero luego de revisarla y hacer consultas con gente que había visto esta información, podemos decir que es muy inconsistente con cualquier otra información que haya, sobre todo la que se dispone en términos de marketing y de otros agentes vinculados al negocio. En definitiva, no fue bien relevada esa parte de la encuesta de gastos de hogares. También es cierto que se trata de información un poco atrasada y hay que tener en cuenta que muchas cosas han cambiado en los últimos seis o siete años, pero podría dar una pista. Lo cierto es que no hay información que nos permita conocer esos detalles aunque, ciertamente, la parte vinculada a los plásticos de los programas sociales podría brindar más datos a través de la parte administrativa.

En cuanto a la bancarización, me gustaría hacer una disquisición que puede sonar muy filosófica, pero no lo es tanto si se definen bien los conceptos que estamos manejando. Una cosa es la bancarización y otra la inclusión financiera, concepto que a veces se maneja como equivalente y no lo es. La bancarización significa que la población acceda a los servicios bancarios y la inclusión supone que pueda acceder a los servicios financieros que pueden o no ser bancarios. En términos de acceso a la población de más bajos ingresos esta distinción no es menor. El sistema bancario uruguayo, por lo menos en las últimas tres o cuatro décadas, no ha estado orientado hacia el sector de la tercera parte más pobre. Difícilmente esto pueda cambiar radicalmente en el corto o mediano plazo; quizás cambie algo en el sistema público, pero no creo que sea así en el privado.

En definitiva, nos quedaría por saber qué es lo que va a ocurrir con los sectores que están en la mediana de distribución del ingreso hacia abajo, exceptuando a aquellos que poseen algún plástico derivado de los programas sociales.

¿Qué se podría hacer para lograr la universalización? Si uno mira a los países más avanzados en materia de inclusión financiera y digitalización de transacciones, se verá que los que encabezan la lista son, sistemáticamente, los países escandinavos, donde se destaca notoriamente Suecia. Actualmente, en algunos pequeños poblados de Suecia, aunque nos parezca extraño, es imposible hacer una transacción monetaria, es decir, con billetes; inclusive, existen sucursales bancarias que no tienen cajas. Uno podría pensar que se manejan con tarjetas pero, en realidad, la población con menos ingresos realiza las transacciones mediante el celular. Las personas tienen cuentas bancarias que debitan o acreditan vía Internet accediendo por el celular o directamente con el celular. Este es el medio que en los últimos 10 años ha tenido un impulso mayor que las tarjetas o los plásticos, por lo menos, en esos países.

Si la pregunta es cómo queremos bancarizar o expandir el acceso a los servicios financieros, extrapolando la experiencia de otros países muy distintos al nuestro, diríamos que la tecnología tarde o temprano va a llegar a nuestro país -quizás se pueda acelerar su implantación- y por eso no apostaría todo al tema de los plásticos sino que también pensaría en el pago vía celular ya que, además, como es conocido, tiene un uso muy importante por parte de los sectores de más bajos ingresos.

(Ingresa a Sala el economista Jorge Notaro)

SEÑOR PRESIDENTE.- Le damos la bienvenida al economista Jorge Notaro. Continuando con el tema, tiene la palabra el señor Senador Abreu.

SEÑOR ABREU.- Para analizar el tema, el economista Noya estableció distintas categorías como la eficiencia, la equidad y la estabilización automática. Con respecto a este último punto, él manifestaba que es deseable la tributación directa antes que la indirecta, porque es contracíclica. Me deja la duda el hecho de que el economista Noya diga que eventualmente pueda existir una reducción en la tributación y que lo que se está manejando es la compensación de la reducción con la recaudación, por estar en una fase del ciclo alto. Esto es lo que sucede en la actualidad. También tenemos la información de que algunas consultoras están analizando una tendencia a la baja del Producto, precisamente, por el impacto de la crisis regional o internacional. Si todos jugamos al ciclo -es indudable que el ciclo puede incidir enormemente- puede llegar a haber un desfase fiscal muy importante. En este sentido, mi pregunta al economista Noya es, ¿qué tipo de profundidad le puede dar a este desfase en esa apreciación? Esto es más de lo que podíamos pensar nosotros sobre algo que podía ser neutral o significar una modificación lateral. En el análisis total de la economía y considerando que se juega al ciclo y a la recaudación, la situación fiscal podría ser difícil de manejar, habida cuenta de una crisis regional o internacional que no sabemos hasta qué punto nos puede afectar o qué profundidad puede tener.

SEÑOR NOYA.- Lo que dije fue que una estructura tributaria en la que, en términos generales, la tributación directa tenga un peso mayor -sin duda, habría más detalles para analizar en este aspecto- tiene como implicación una recaudación más procíclica. Quiere decir que la recaudación va a aumentar más en la fase alta del ciclo y va a disminuir menos en la etapa mala del ciclo. Esto es algo bueno en sí mismo.

Yendo a la coyuntura directa, no puedo tener una cifra o decir que este proyecto va a tener una implicación aislada de la coyuntura, o que va a implicar un número tal. Sin embargo, me animo a decir que el saldo neto -salvo que alguien dé un argumento sólido en contrario- es una reducción de la tributación. Ahí surge la pregunta de si en este momento es o no adecuada una reducción de la tributación. Entonces, tenemos un problema porque si nosotros buscamos un efecto de una sola vez, está bien, y lo ideal es hacerlo en una coyuntura mala, que no es exactamente la de hoy a marzo de 2012. Sí comparto la apreciación del señor Senador Abreu en el sentido de que la mayoría de los economistas locales estamos previendo que la actividad se va a desacelerar en un horizonte de, por ejemplo, doce meses. Probablemente salgamos de una fase no tan buena a una progresivamente no tan buena como la actual. Entonces, ¿es la oportunidad para hacer esto? Pienso que tal vez pueda ser una oportunidad, si queremos dar un pequeño impulso fiscal, para compensar eso, siempre que haya capacidad para financiarlo.

SEÑOR COURIEL.- Cuando organizamos esta reunión pensamos que podían confluir en una misma instancia los cuatro economistas invitados, pero el economista Notaro tenía dificultad para llegar a las 10 de la mañana porque debía cumplir con otras actividades, de manera que fueron exponiendo de a uno. El economista Javier de Haedo lo hizo en primer lugar y se le hicieron las preguntas correspondientes; después expuso el economista Nelson Noya y creo que sería buen momento para escuchar la exposición del economista Jorge Notaro sobre el conjunto del proyecto para seguir después con las preguntas correspondientes.

SEÑOR NOTARO.- Reitero mi agradecimiento por la invitación y pido disculpas por llegar tarde. Como señaló el señor Senador Couriel yo había avisado a la Secretaria de la Comisión que no podía llegar a la hora 10 porque integraba un Tribunal en la Facultad de Ciencias Económicas que no podía postergar.

Antes de realizar algún comentario quiero hacer una pregunta sobre una expresión del artículo 87. No entendí bien si cuando habla de "la tasa" está implícito el IVA en el contexto de la tasa máxima o si debería decir "las tasas" y lo que está en discusión es la reducción de la tasa máxima del 22% y la mínima correspondiente. En realidad, dice así: "Facúltase al Poder Ejecutivo a reducir en hasta dos puntos porcentuales la tasa del Impuesto al Valor Agregado". En realidad, hay dos tasas, entonces, podría hablarse de "la tasa máxima" o de "las tasas".

SEÑOR COURIEL.- Lo dejaríamos como interrogante y lo aclararíamos la semana que viene cuando el equipo económico asista a la Comisión.

SEÑOR NOTARO.- Antes de entrar al tema concreto, quisiera plantear un par de hipótesis sobre el contexto. Hace unos momentos el Senador Abreu y el economista Noya intercambiaban puntos de vista con relación al escenario económico internacional que enfrentará Uruguay en los próximos años. Yo trabajo con un escenario de crecimiento a cinco años como plazo seguro, y a diez años como plazo probable. Vivimos en un siglo en que la economía mundial ha cambiado mucho; la crisis del año 2008 puso sobre la mesa el debate sobre el posible desacople o no de las economías menos desarrolladas y en qué medida la crisis de Estados Unidos y España podía incidir en una recesión en los países dependientes. Luego, en los años siguientes se demostró que mientras los países más desarrollados profundizaban sus crisis, los dependientes seguían creciendo, en particular, motorizados por China. Tanto China como India tienen una gran opción en su mercado interno, pues son verdaderos continentes, y en la medida en que mejoren un poco los niveles de consumo de la población y la inversión pública, la demanda, los ritmos de crecimiento van a continuar y, por tanto, van a seguir importando más de Brasil, Argentina y Uruguay. Asimismo, Brasil y Argentina van a seguir importando más de Uruguay. Por tanto, la caída de demanda de los países de la Unión Europea y Estados Unidos se puede compensar totalmente o en gran medida por estas alternativas.

Por otro lado, creo que más allá de las dificultades transitorias y de la "morenización" de las importaciones argentinas, los procesos de integración y, en particular, la reunión que se realizó en Buenos Aires con los gobiernos de la Unasur, abren una expectativa mediante la cual el estímulo y la promoción del comercio intrarregional también ayudará a compensar las eventuales caídas de demanda de fuera de la región. Puedo decir que hay un escenario que, por supuesto, es discutible.

En general, los economistas nos equivocamos en nuestras predicciones y desde el año 2005 en adelante el equipo económico se ha equivocado siempre en su proyección de producto, pues el crecimiento ha sido mayor y también en su proyección de inflación, pues esta ha sido mayor. En un plazo más largo, el economista Talvi -un profesional muy calificado- no previó las devaluaciones de Argentina, Brasil y Uruguay que fueron fenómenos traumáticos para los tres países. Por tanto, en general las proyecciones hay que tomarlas con pinzas, tanto las presumiblemente optimistas, como las pesimistas, pero en algún marco hay que moverse y yo me muevo en este.

El segundo elemento del contexto son los fundamentos de este proyecto de ley. Como es sabido, uno de los puntos programáticos del Frente Amplio es mejorar la distribución del ingreso, lo que ha ocasionado una prolongada discusión interna en función de la cual se han puesto a consideración del Parlamento un par de proyectos de ley. Uno de ellos fue el del impuesto a la concentración excesiva de la tierra que ya fuera aprobado. Este otro tiene como objetivo principal contribuir a una mejor distribución del ingreso, o sea que dentro de ese marco podemos discutir cada una de las propuestas. Dentro de eso hay un aspecto complementario que es la bancarización o inclusión financiera -escuché la intervención final del economista Noya- pero es un tema al que no me voy a referir, aunque me imagino que el economista de Haedo habrá desarrollado estos aspectos. A lo que sí me voy a referir es a un supuesto que está implícito y que es el siguiente. Me pregunto por qué no podemos decir simplemente: la tasa del IVA pasa del 22% al 20%, teniendo la convicción de que con eso se mejora la distribución del ingreso y que esa reducción del ingreso llega al consumidor final. Si no lo hacemos es porque estamos considerando que los mercados internos de la economía de nuestro país no son de competencia y, por lo tanto, una reducción del impuesto puede quedar en la cadena de intermediación. Entonces, si los mercados no son de competencia, muchas de las hipótesis que surgen en los debates sobre política económica, cambian y las propuestas de medidas tendrían que acompañar dicho cambio. Ese es un tema muy complejo y en el que, obviamente, no voy a entrar, pero sí lo quería dejar planteado. Para que la reducción del impuesto llegue al consumidor final hay que pagar con un plástico o a través de un celular, pero siempre con recursos que están depositados en los bancos.

Pasando a las propuestas de modificación, puedo decir que creo que contribuye al objetivo de mejorar la redistribución del ingreso, aumentar el mínimo no imponible. Es más, podría decir que, sobre todo, mejora los ingresos de sectores medios que han sido los menos priorizados y los que, principalmente, han soportado los aumentos de las mayores cargas tributarias, ya sea a través del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas por las actividades de trabajo o por la forma de financiación de la reforma de la salud. Creo que también apunta con eficiencia a ese objetivo el hecho de permitir la deducción de los créditos hipotecarios. Asimismo, priorizaría, como una medida trascendente, la devolución total del IVA a los que tienen tarjetas que tratan de implementar transferencias de ingresos del Estado hacia sectores de menores ingresos, como la tarjeta alimentaria o las asignaciones familiares. Cabe resaltar que en el texto de la ley se habla de la posibilidad de incluir otras transferencias y entiendo que hay una que debería ser explícita y es la pensión a la vejez. También creo que la reducción de la tasa máxima del IVA no va a tener un efecto relevante sobre la distribución del ingreso. Para dar un ejemplo concreto y sencillo, una persona que gasta una parte importante de su ingreso en comprar pan y leche no va a sentir ningún efecto, pero quien compra un automóvil de US$ 100.000 más IVA, se va a ahorrar US$ 2.000. Por tanto, esta tasa máxima se aplica sobre bienes de consumo de los sectores de ingresos medios y altos, pero no tiene ningún impacto para mejorar la capacidad de compra de los sectores de bajos ingresos y no entro a analizar demasiado la dificultad que estos tienen para bancarizarse.

SEÑOR COURIEL.- De todas maneras, voy a realizar una pregunta específica al economista Notaro porque ya lo hice con los economistas de Haedo y Noya. Concretamente, estamos todos de acuerdo con que el valor del IVA del 22% es muy alto. Creo también que si se rebaja dos puntos su valor, es posible que los precios no bajen en la misma proporción porque el mercado no es de libre competencia. Por otro lado, se está buscando una forma para que se rebaje a quien pague con tarjeta de crédito, de débito, pero aquí aparece el segundo problema: ¿quiénes tienen tarjeta de crédito? Probablemente el 20% de quienes tienen menores ingresos va a recibir una tarjeta por parte del Poder Ejecutivo para beneficiarse de la rebaja del IVA; probablemente un tercio o un 40% de la población -eso no lo sabemos- esté en condiciones de aprovechar esa situación porque tiene tarjeta de crédito, pero de pronto entre el 20% y el 60%, entre el decil 3 y el 6, no tendría esa chance. En ese sentido, el economista Noya nos daba una demostración extraordinariamente interesante de lo que ocurre en Suecia. Entonces la pregunta al economista Notaro es: ¿qué hacemos? ¿Qué sería lo mejor para rebajar el IVA? ¿Sería bajar en general los dos puntos? Es verdad que desde el punto de vista de la

equidad, no mejora. ¿Usar la bancarización intentando algún mecanismo de universalizar? ¿Cuál es su idea?

SEÑOR NOTARO.- En este momento no veo como prioritario la reducción de los dos puntos del IVA. Este es un punto de partida un poco distinto, porque entiendo que se pierde recaudación y no se genera un impacto redistributivo. Si partimos de la base de que esa reducción del IVA en condiciones de mercado no se trasladaría al consumidor, eso nos llevaría a la necesidad de intervenir sobre algunos precios claves, o la bancarización o al uso del celular, que también es una forma de bancarización porque no se precisa tener una tarjeta de débito, pero sí una cuenta bancaria.

Este método me resulta un poco desproporcionado, e incluso he comentado en barra de amigos que es como tratar de matar mosquitos a cañonazos, porque si para que dos puntos del IVA lleguen al consumidor final hay que meter a un pueblo adentro de los bancos, hay algo que parece que no está bien.

Por otro lado, por parte de la Dirección General Impositiva hay una permanente referencia a sus logros en materia de reducción de la evasión, y eso lo señalan los sucesivos Directores. En el año 2005 se estimaba que el 40% del IVA se evadía, mientras que ahora se ha llevado al 25%, cifra excelente si se tiene en cuenta que los países de mayor desarrollo con sistemas tributarios más consolidados alcanzan el 14%. También se puede decir que el IVA al valor del 22% promueve la evasión, la informalidad, el trabajo en negro, etcétera, pero parecería que en el Uruguay podemos coexistir con esa tasa y que la Dirección General Impositiva se ha tenido fe para bajar la evasión a pesar de que, sin duda, es una tasa alta.

SEÑOR ABREU.- Antes que nada, quiero agradecer su concurrencia. Voy a hacer una pregunta de contexto, que es precisamente donde el contador Notaro iniciaba su exposición. Él nos expresa la visión técnica sobre una tendencia de crecimiento del mediano y largo plazo, de cinco años a diez años, en función de un contexto internacional analizado por la demanda y la crisis que conocemos.

También es cierto que en otras exposiciones se ha planteado que puede haber una reducción de la recaudación y que hoy tenemos un déficit fiscal, si no me equivoco, del 0,8%. Por tanto, en el ciclo de mayor expresión, estamos mostrando un déficit fiscal del 0,8%, lo que seguramente no permanezca, dada la naturaleza intrínseca de los ciclos. Concretamente, quisiera saber cuál es el porcentaje de crecimiento que estima el contador Notaro, más allá de que sabemos que en cinco años puede ser seguro y, en diez, probable. Hay que tener en cuenta que los analistas dicen que habrá una desaceleración y que también es cierto que no estamos en condiciones de poder administrar las eventuales repercusiones de la crisis y, además, de la política argentina, que está directamente vinculada a un modelo de restricciones de acceso al mercado y a una serie de elementos que podrían generar repercusiones, no solo en la economía sino fundamentalmente en el sector industrial, ya que la mayor parte de nuestras exportaciones con valor agregado se dirigen a ese país.

En síntesis, me gustaría saber si considera que estos índices de crecimiento son lo suficientemente optimistas como para poder compensar un desfase del ciclo -aclaro que no hablo de pálpito porque parecería una especie de improvisación que no es de estilo en el economista- ya que tenemos que manejarnos teniendo en cuenta escenarios que ya hemos sufrido y que generaron impactos tan importantes. Como bien decía el economista Notaro, más allá del conocimiento profesional, a veces no existe la posibilidad de prevenir en el ámbito de la economía, porque las crisis no son totalmente previsibles. Planteo esta interrogante porque para mí es clave el tema del índice de crecimiento a la hora de manejarnos con un déficit fiscal que, una vez caído el ciclo, podría sufrir un impacto de carácter negativo en el manejo de la macroeconomía.

SEÑOR NOTARO.- En lo personal, me manejo con un índice de crecimiento que se encuentra entre el 3% y el 5%, y no creo que el Uruguay mantenga un ritmo de 6% ó 7%. Sin embargo, si tenemos en cuenta que sobre finales del siglo XX festejamos una década de un 2,5% de promedio, con una población que no crece, no está mal pensar en un 3% en un momento en que no crece la oferta de mano de obra y las tasas de actividad son muy altas. Entonces, bajar a un crecimiento del 2,5% ó de 3% no tendría efectos relevantes sobre el nivel de empleo y de ingresos y, por lo tanto, sobre la recaudación que, básicamente, se hace sobre los gastos de consumo y los impuestos al trabajo.

De todos modos, debemos admitir que el panorama es incierto y que eso podría llevarnos a decir que coincidimos con parte de la exposición del economista Noya, quien afirmaba que probablemente el resultado de este conjunto de reformas genere una recaudación menor. Si eso ocurre, podríamos decir que se trata de un conjunto de medidas que con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso, pueden impactar por una menor recaudación. El equipo económico considera que lo que se pierde por esa reducción del 2% de la tasa máxima del IVA se compensa con una mayor recaudación, en la medida en que se va a presionar para que se paguen más impuestos, dado que para captar esa nueva demanda, las empresas tendrán que registrarse en la DGI, en la seguridad social, etcétera. Puede ser que el equipo económico tenga razón y no se pierda, pero tomemos la hipótesis menos optimista: que se pierda recaudación. En ese caso creo que valdría la pena hacer una escala de prioridades, es decir que habría que tomar cuatro o cinco medidas que apunten a mejorar la distribución del ingreso. No las vamos a tomar todas juntas porque ponemos en riesgo la recaudación y el aumento de déficit fiscal, lo que implica mayor deuda externa, mayor pago de intereses y mayor dependencia de los mercados financieros. Nosotros estamos preocupados por acercarnos a un equilibrio fiscal o, si es posible a un superávit fiscal. Entonces, tal vez no sea el momento de adoptar estas decisiones en forma simultánea; quizás valdría la pena priorizar y tomar una, dos o tres.

Luego habría que pasar al otro aspecto: el déficit fiscal es el resultado de la diferencia entre ingresos y gastos. Los ingresos tienen una determinada composición, en el caso de Uruguay tienen un peso muy grande de los impuestos al consumo y al trabajo. He propuesto en diversos artículos académicos y periodísticos aumentar la recaudación sobre los ingresos del capital y el patrimonio porque si estimamos bien los ingresos del capital -que no son los US$ 1.500:000.000 anuales que estima la encuesta de hogares, sino que puede ser entre US$ 10.000:000.000 y US$ 15.000:000.000 anuales- la tasa que se está pagando es de un 15%, es decir que se paga menos sobre el capital que sobre el trabajo. Entonces, no desconocemos los fundamentos que presenta el Vicepresidente Astori cuando explica que la reforma tributaria que hemos implementado es un sistema que tiene como objetivo promover inversiones, pero tampoco podemos pensar en discutir sobre las detracciones, el impuesto al cheque o volver a la época del contador Azzini, que implementó estos dos impuestos. Asimismo, no podemos pensar en un impuesto a las retribuciones personales como hicieron los Gobiernos anteriores en momentos de grandes dificultades financieras. No todo el mundo debía pagar el 6%; eso se trató de mejorar con el Impuesto a la Renta y estas escalas. Sí podemos pensar en un ligero aumento de las tasas de los impuestos a la renta de los ingresos del capital; sí podemos pensar en un aumento de las tasas del IRAE; y sí podemos pensar en reducir las opciones de los productores agropecuarios entre pagar IMEBA y pagar IRAE. Esa opción quedaría limitada a los productores agropecuarios familiares que explotan una superficie menor a cierto límite de hectárea Coneat; asimismo se pueden aumentar las tasas, reducir el mínimo no imponible y las exoneraciones del Impuesto al Patrimonio.

Una diferencia importante que Uruguay tiene con Argentina y Brasil es que recauda menos. En Argentina y Brasil se recauda más de un 30% del Producto y la diferencia está en los impuestos directos, los impuestos sobre la propiedad y los ingresos del capital; tenemos una diferencia que va del 4% al 5%. Estos son resultados presentados por la Cepal en enero del año 2010. Entonces, hay un margen: no podemos pasarnos de impuestos o como señalaba el Presidente Mujica no vamos a doblarle el lomo a los inversionistas con impuestos, pero sí se puede discutir si hay margen.

Finalmente, quiero señalar que la política económica es un proceso de aproximaciones sucesivas: se toman decisiones, se buscan determinados objetivos que en parte se alcanzan y otras veces tienen efectos indirectos negativos que no han sido previstos. Esta situación lleva a que permanentemente se realice una evaluación y a que exista disposición al rediseño. Supongamos, entonces, que se toman estas medidas y que dentro de un año fiscal, luego de su implementación, el déficit sube de 0.8 a 2.5. En ese caso se daría la oportunidad de replantear el tema, de aceptar que la reducción de impuestos fue excesiva y que se debe volver a aumentar los ingresos públicos, ya sea reponiendo el IVA, eliminando la deducción de las cuotas hipotecarias o buscando otra forma de tributación más ajustada a la coyuntura que se esté viviendo en ese momento.

SEÑOR ABREU.- Tengo entendido que hay dos versiones sobre la política tributaria. Hay quienes sostienen que la política tributaria es un instrumento importante de redistribución de la riqueza -en función de lo que he escuchado, creo que el economista Notaro se encuentra en esa línea-; el sistema tributario quizás sea uno de los instrumentos más idóneos en ese sentido. También hay quienes piensan que la tendencia en el sistema tributario debería ser de carácter neutral y que no necesariamente está en esa expresión, sino en que a veces la mejor manera de manejar la política

fiscal está en la propia calidad del gasto público. ¿Cuál es su posición con respecto a la naturaleza de la política tributaria con respecto a la redistribución del ingreso?

SEÑOR NOTARO.- Insisto en que hay que considerar dos aspectos que, en lo personal, no se pueden separar: a quiénes se les cobran impuestos y en qué se gasta. Por ejemplo, si se aumentaran las asignaciones familiares y la cobertura para los hogares de menores ingresos y después se les cobra un IVA para financiar esas asignaciones, no tendría ningún efecto en el sistema de ingresos y gastos públicos. Pero si queremos que el sistema redistribuya, se deben cobrar impuestos a quienes tienen ingresos más altos y gastar en aquellos con ingresos más bajos. Ese es mi punto de vista.

SEÑOR NOYA.- Podríamos decir que el tema planteado es de índole casi filosófica, porque llega un momento en que no se puede más que dirimir entre cuánto se prioriza la equidad o la eficiencia. En general, creo que prima la opinión de que, en términos de objetivos, la tributación debe tratar de ser lo menos dañina con la mayor eficiencia posible. No diría que sea neutra -a mi juicio, la neutralidad es casi una utopía- pero tratar de estar lo más próximo posible a no afectar la asignación de recursos, mientras que el gasto debe tener como mayor prioridad -si uno quiere tener objetivos claros de equidad- la concentración en los programas de gastos.

En líneas generales, creo que esta concepción es bastante aceptada, aunque con algunas discusiones que puedo enfocar desde dos puntos de vista. En primer lugar, el gasto se puede orientar -más o menos- a lograr igualar las oportunidades, a tratar de compensar el sector de la población que está en condiciones más vulnerables por la coyuntura existente, por la violencia familiar, etcétera, etcétera. En este sentido, estamos ante la política social.

El otro tema tiene que ver con que la equidad no solo se mide en términos de lo que podríamos llamar "pobreza" o "límite inferior de la distribución"; el asunto, casi filosófico, es si permitimos una sociedad de ultrarricos. La historia muestra que los países desarrollados -básicamente en Europa occidental- implementaron impuestos a la renta de las personas con tasas muy altas porque no querían grandes fortunas. Incluso, en muchos de esos países hubo momentos en que la tasa marginal del impuesto a la renta llegó al 70%, lo que indica que el Estado se quedaba con ese porcentaje adicional de todas esas grandes fortunas. A la fecha se volvió un poco atrás, porque ese porcentaje es más bajo, inclusive en los países escandinavos; sus tasas, que son las más altas, creo que llegan al 50%. Esta disquisición filosófica tiene que ver con la distribución del ingreso, pero también con la ultrarriqueza; en realidad, no hay otra forma de actuar que con la tributación. Se podría decir que el Estado se vuelve persecutorio de los ricos a través de la tributación. Esa es la idea. ¿Esto puede tener consecuencias sobre la eficiencia? Podría tenerlas. ¿Estamos resignando eficiencia en aras de mayor equidad? Sí, esa es la idea. Entonces, plantearía el tema en términos casi filosóficos porque, para dirimirlo, no hay más que pronunciarse sobre determinados valores.

Aparte de estos aspectos, está el tema de la legitimación, que va más allá de lo meramente económico. Desde el punto de vista político, los sistemas y la ciudadanía pueden soportar más o menos presión tributaria en función de la calidad de los servicios públicos que se financian con la tributación y, también, de la redistribución que se realiza. Si bien analíticamente se puede separar totalmente la política tributaria de la de gasto, en la práctica nos encontramos con que -supongo que es el caso de ustedes- si la legitimidad de un aumento tributario no se traduce en la mejora de los servicios públicos o de la distribución, probablemente sea insostenible desde el punto de vista político.

Por otra parte, quiero hacer una observación que va al meollo del tema de la evasión y que se planteó en este intercambio de ideas. En realidad, el hecho de que el Poder Ejecutivo enviara una iniciativa por la cual la reducción de la tasa del IVA esté condicionada a que las transacciones se realicen por determinados medios de pago, como las tarjetas plásticas, obedece a dos motivos: uno, a que teme perder recaudación por la vía de la evasión; y, el otro, a que el espacio fiscal disponible no permite una reducción sustantiva sino acotada y ésta es una forma de hacerlo. Si se universaliza el uso de la tarjeta, se entrará en colisión, justamente, con el hecho de que el espacio fiscal no es suficiente, generando tensión.

Con respecto a la evasión quiero trasmitir mi escepticismo. Si bien no hay un estudio al respecto, por lo que vemos en otros países y en la historia uruguaya, me parece razonable decir que la evasión es procíclica: es menor en los picos altos del ciclo y mayor en la parte baja.

Entonces, no me negaría a decir que la eficiencia de la administración tributaria ha mejorado y que parte de la mejora en términos de reducción de la evasión se debe a una mejor gestión de la administración tributaria. No creo en absoluto que si uno considera la experiencia de los últimos diez años, pueda atribuir exclusivamente toda la mejora en la reducción de la evasión a la mejora en eficiencia de la administración tributaria.

SEÑOR TAJAM.- Con las reflexiones finales que realizaron los economistas Noya y Notaro acerca de balancear ingresos y gastos del Estado en la distribución del ingreso, prácticamente quedó contestado todo lo que iba a preguntarles.

Me queda una sola pregunta: ¿es conveniente seguir manteniendo las tasas más altas de imposición indirecta en la región? Tenemos el IVA más alto de la región. ¿Eso no nos afecta de ninguna manera?

SEÑOR NOYA.- Por supuesto que sí, señor Senador.

Creo que esto encuadra, de alguna manera, dentro del impacto sobre la eficiencia. En la medida en que la tasa del IVA es muy alta y marca una diferencia sustantiva comparada con la de otros socios comerciales, sobre todo con los que tenemos tratados de integración -incluso hay fronteras más allá del comercio formal, porque también hay comercio informal, por llamarlo de alguna manera- tenemos una distorsión.

Cuanto más se reduzca esa diferencia, más favorables serán las consecuencias en la eficiencia.

SEÑOR NOTARO.- Lamento discrepar con el economista Notaro, pero en la medida en que las exportaciones no pagan IVA -o mejor dicho, se devuelve el IVA a las exportaciones- y las importaciones sí lo pagan, creo que el IVA alto es una forma de protección al mercado interno y de estímulo a la producción nacional.

SEÑOR COURIEL.- Quisiera hacer una última pregunta, que también se la formulé al economista de Haedo.

En los últimos años el país registró un alto crecimiento de los precios internacionales de los productos de exportación, incluidos los del agro y la industria. La industria manufacturera creció más del 80%, si se compara 2011 con 2004. Ese crecimiento es muy alto. Sin duda, en algunos rubros puede haber aumento de productividad, incorporación tecnológica, innovaciones, lo que significa más ganancia.

En otros casos, esto no se da y los mayores ingresos por los precios internacionales de exportación significan una especie de renta que recibe el empresario, derivado de ese aumento de precios.

Entonces, como la reforma tributaria se plantea como un elemento dinámico, y esto es la demostración de ello porque tiene transformaciones, de pronto podemos aprovechar la oportunidad para ver de qué manera los sectores que se ven muy beneficiados con el aumento de los precios internacionales pueden contribuir a la recaudación de los actuales impuestos modificados o algún otro impuesto.

Formulo esta consulta a los dos señores economistas.

SEÑOR NOYA.- Me parece pertinente la pregunta del señor Senador Couriel. Esos sectores tienen un *boom* de precios y, consecuentemente, uno de ganancias, y es correcto que en alguna medida se traslada a mayores salarios y más empleo, pero creo que queda claro que el impacto mayor está en las ganancias. En consecuencia, y para seguir con la referencia que hice acerca de que para analizar un cambio tributario hay que tener en cuenta tres ejes: impacto sobre eficiencia, equidad y estabilizador automático, sería deseable -en términos del mencionado estabilizador automático- tratar de que el Estado sea socio no solamente en las buenas, cobrando más, sino también en las malas, cobrando

menos. Me refiero a que esto se haría por la vía de tributación directa a las empresas. En el sentido más concreto, hay empresas que han sido beneficiadas con el actual *boom* de materias primas, básicamente en el sector agropecuario y algún otro de la cadena agroindustrial, y si uno examina la legislación, su reglamentación y aplicación notará que la forma en que se determina la renta sujeta a impuestos poco tiene que ver con la renta efectiva.

SEÑOR COURIEL.- ¿Usted está hablando del IRAE?

SEÑOR NOYA.- Ese podría ser un ejemplo.

En la medida en que para la determinación de la renta siempre existen excepciones -y tal es el caso de los pequeños productores ya que no vale la pena que tributen igual que los mayores, pero es una cuestión menor- y concentrándonos en el agregado, creo que es deseable que la tributación a la renta se base lo máximo posible en la renta efectiva. Sin embargo, creo que estamos lejos de ello. Para mencionar un aspecto más práctico, podemos decir que los procedimientos de control, de chequeo, de administración tributaria respecto a las actividades del sector agropecuario, están muy lejos del sector urbano, como para englobar lo que refiere a la industria y los servicios. Es decir que existe una asimetría muy fuerte.

También podríamos mencionar otros aspectos más complejos y discutibles, pero opino que cuando se exoneró al sector agropecuario del Impuesto de Primaria, fue algo razonable porque estaban en un mal momento; se trata de una razón cíclica. Sin embargo, no me parece que esa razón permanezca actualmente o le dé sentido a la mencionada exoneración. Alguien podrá plantear -quizás esté de acuerdo- que el impuesto mismo no tiene sentido, pero ya entraríamos en otra discusión que no viene al caso. También se puede afirmar que muchas de las exoneraciones que se concedieron en momentos malos de los diversos sectores -algunas hace diez años- hoy no tienen sentido. Quizá sea el momento de revisarlas. De todos modos, muchas veces esas excepciones se dieron en momentos críticos porque la mayor parte de la tributación se basa en la renta o en elementos fictos, que no tienen una real contrapartida en la renta efectiva de las explotaciones. Cuanto más uno se aproxime a la renta efectiva, habrá menos distorsiones en términos de eficiencia, más efecto estabilizador automático y, por lo tanto, la estructura tributaria se aproximaría a lo óptimo.

SEÑOR NOTARO.- Coincido plenamente con el análisis del economista Noya y no tengo nada sustantivo para agregar.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los economistas Noya y Notaro.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 9 minutos)